Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

31 865 Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 81 **LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN**

Vastgesteld 29 april 2016

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Financiën over het rapport van de Algemene Rekenkamer van 24 maart 2016 «Begrotingsreserves; het opzij zetten van geld als begrotingsinstrument» (Kamerstuk 31 865, nr. 78).

De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 28 april 2016. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Duisenberg

De adjunct-griffier van de commissie,
Elferink

kst-31865-81
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

1.
Er wordt voorgesteld om van een kas-verplichtingenstelsel naar een baten-lastenstelsel te gaan. Is dit eerder overwogen, zo ja, waarom is daar eerder van af gezien?

Antwoord
In 2008 is de Tweede Kamer op de hoogte gebracht van het standpunt van het toenmalige kabinet over een integrale invoering van het baten-lastenstelsel bij het Rijk naar aanleiding van een pilot bij het voormalige Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Kamerstuk 28 737, nr. 17). Een afweging van de voor- en nadelen leidde toen tot de conclusie dat de toegevoegde waarde van een integrale invoering beperkt was. In aansluiting daarop is ook gekeken naar de kosten van rijksbrede invoering van het baten-lastenstelsel (Kamerstuk 31 865, nr. 24). Die kosten werden destijds geraamd op € 129–261 miljoen incidenteel en € 13–28 miljoen structureel per jaar.

2.
Waarom heeft u geen begrotingsfonds ingesteld voor duurzame energie in plaats van een begrotingsreserve?

Antwoord
Zoals de Algemene Rekenkamer in haar rapport aangeeft is zowel een begrotingsfonds als een begrotingsreserve een instrument om indien nodig meer flexibiliteit binnen het kas-verplichtingenstelsel mogelijk te maken. Begrotingsfondsen worden ingesteld wanneer er behoefte bestaat om bepaalde ontvangsten en uitgaven af te zonderen van de overige rijksuitgaven en ontvangsten. Deze ontvangsten en uitgaven lopen dan niet meer via de reguliere departementale begrotingen. Voor duurzame energie heeft het kabinet niet de behoefte de uitgaven af te zonderen van de overige rijksuitgaven. De uitgaven voor duurzame energie zijn integraal onderdeel van het beleid en de begroting van het Ministerie van Economische Zaken. De begrotingsreserve duurzame energie is hieraan gekoppeld voor de benodigde flexibiliteit.

3.
Hoe kan het dat het aantal kasschuiven in 2014 niet bekend is, maar het totale bedrag (275 miljoen euro) wel?

Antwoord
Het aantal kasschuiven hangt af van het detailniveau waarop gekeken wordt. Het totale bedrag en de bedragen per begrotingshoofdstuk zijn te vinden in budgettaire nota's, zoals de Voorjaarsnota en Miljoenennota. De departementale begrotingswetten lichten de kasschuiven per begrotingsartikel toe. Per begrotingsartikel kan er vervolgens sprake zijn van meerdere kasschuiven. De Algemene Rekenkamer noemt in het rapport «Begrotingsreserves» een bedrag van 275 miljoen euro aan kasschuiven voor 2014. Dit bedrag is afkomstig uit de Voorjaarsnota 2014, uit de tabel met de budgettaire mutaties op het kader RBG-eng. Het genoemde bedrag betreft dus een tussenstand ten tijde van de Voorjaarsnota, maar niet het uiteindelijke totaal aan kasschuiven in dat jaar.

Het bedrag van 275 miljoen euro bestaat uit twintig kasschuiven op twaalf verschillende begrotingshoofdstukken. In de Verticale Toelichting bij de Voorjaarsnota 2014 (bijlage 3) wordt per begrotingshoofdstuk een nadere toelichting gegeven. Deze verticale toelichting kent een ondergrens waaronder individuele mutaties niet apart worden toegelicht en daarom zijn in deze verticale toelichting alleen de grootste kasschuiven terug te vinden. Er zijn tien grote kasschuiven. Met elkaar samenhangende uitgaven- en ontvangstenmutaties worden daarbij meegeteld als een

kasschuif. Dat speelt bijvoorbeeld als er een kasschuif is op de uitgaven van het Infrastructuurfonds, want dan is er per definitie ook een kasschuif in de bijdrage van Ministerie van Infrastructuur en Milieu aan het fonds en in de ontvangsten van het fonds. Het is een kwestie van smaak of dit geteld wordt als één of als drie kasschuiven.

Achter de kasschuiven in de Voorjaarsnota gaat vervolgens nog een groot aantal kasschuiven schuil. Neem als voorbeeld de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV). Op dit hoofdstuk vermeldt de Verticale Toelichting van de Voorjaarsnota 2014 een kasschuif van –40,9 miljoen euro. De toelichting meldt dat dit bedrag het totaal is van meerdere kasschuiven op verschillende artikelen. De 1e suppletoire begroting 2014 van Sociale Zaken en Werkgelegenheid toont dat het gaat om kasschuiven op drie verschillende begrotingsartikelen, waarvan de kasschuif op begrotingsartikel 96 (apparaatsuitgaven kerndepartement) weer bestaat uit twee aparte reeksen; een van 0,5 miljoen euro op de uitgaven aan eigen personeel en een van 38,6 miljoen euro op bijdragen aan shared-service-organisaties. Daarmee is het meest gedetailleerde niveau van de Rijksbegroting bereikt, maar onderliggend kan de kasschuif op personeel natuurlijk bestaan uit meerdere, of elkaar opheffende, schuiven binnen het ministerie.

4.
Hoe kan het dat de fondsen buiten de rijksbegroting niet bekend zijn? Om welke fondsen gaat het hierbij en om welke bedragen?
18.
Waarom is er geen actueel overzicht beschikbaar van fondsen buiten de rijksbegroting, die door zelfstandige rechtspersonen worden beheerd? Wanneer kan dit wel weer beschikbaar zijn?
Antwoord
Er geldt een nee, tenzij-beleid voor fondsen buiten de rijksbegroting. Als er toch een fonds buiten de rijksbegroting wordt opgericht, dan is het een fonds met het karakter van een zelfstandige rechtspersoon. In dat geval is een storting aan het fonds een bewuste keuze van het parlement en valt het onder het parlementaire budgetrecht. De informatie over deze fondsen is bekend bij de beleidsverantwoordelijke departementen die verantwoordelijk zijn voor het toezicht. Op dit moment is er geen geaggregeerd overzicht beschikbaar van fondsen die door zelfstandige rechtspersonen worden beheerd. Ik zal de Tweede Kamer rond de zomer een overzicht toesturen.
5.
Hoe verhoudt zich volgens u de verplichting dat middelen uit heffingen die worden geheven met een bepaald doel, zoals de Opslag Duurzame Energie (ODE), met het hevelen van deze middelen vanuit de begrotingsreserve duurzame energie in het algehele budget van het Ministerie van Economische Zaken bij het leegboeken van de begrotingsreserve? Kunt u inzichtelijk maken op welke wijze middelen geheven voor een bepaald doel, en de besteding daarvan, gemonitord worden bij het opmaken van de balans bij een kabinetswissel?
15.
Kunt u inzicht geven hoe bij het opmaken van de balans bij een kabinetswissel rekening gehouden wordt met begrotingsreserves en niet-verplichte middelen daarin en heffingen met een bepaald doel zoals de ODE?
21.
Is het gebruikelijk dat begrotingsreserves bij een kabinetswisseling worden leeggeboekt?

23.
Wanneer heeft u de Kamer voor het eerst geïnformeerd over het feit dat de begrotingsreserve duurzame energie bij een kabinetswisseling wordt leeggeboekt?
24.
Wat gebeurt er bij een kabinetswisseling met de middelen in de begrotingsreserve duurzame energie indien er niet expliciet een keuze wordt gemaakt om de middelen opnieuw in een begrotingsreserve onder te brengen?
25.
Waarom heeft u ervoor gekozen om de begrotingsreserve duurzame energie bij een kabinetswisseling leeg te boeken?
28.
Blijven de middelen in de begrotingsreserve duurzame energie bij een kabinetswisseling automatisch geoormerkt voor duurzame energie of moet daar door een nieuw kabinet dan eerst expliciet een keuze voor gemaakt worden
29.
Op welke manier wordt het voor de Kamer bij een kabinetswisseling inzichtelijk gemaakt wat er met het geld in de begrotingsreserve duurzame energie is gebeurd?

Antwoord
Volledigheidshalve informeer ik u dat naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer uw Kamer in de regeling van werkzaamheden van 24 maart jongstleden verzocht heeft om een brief over de begrotingsreserve duurzame energie (Handelingen II 2015/16, nr. 69, item 7). De Minister van Economische Zaken heeft u hierover op 25 maart jongstleden per brief geïnformeerd (Kamerstuk 31 865, nr. 79), waarbij onder meer in detail wordt toegelicht hoe de middelen uit de begrotingsreserve duurzame energie bij kabinetswisseling in de nieuwe begroting en meerjarenramingen worden verwerkt.

Bij het aantreden van een nieuw kabinet staat het beschikbaar houden van de middelen in de reserve voor het oorspronkelijke doel centraal. Een nieuw kabinet maakt bij zijn aantreden een geactualiseerde raming van de uitgaven voor duurzame energieproductie.
Op dat moment worden de middelen van de reserve toegevoegd aan de bestaande begroting en meerjarenramingen en kan de begrotingsreserve worden «geleegd». Het geheel aan middelen (de middelen in de begrotingsreserve, plus de «oude» meerjarenraming op de begroting) blijft in stand.
Er is dus geen sprake van dat er geld voor duurzame energie «verdwijnt». De Algemene Rekenkamer geeft ook niet aan dat er geld zou verdwijnen. Het geheel aan middelen voor duurzame energie blijft beschikbaar voor duurzame energieproductie, ook bij een kabinetswisseling. De nieuwe meerjarenraming die het kabinet bij zijn aantreden vaststelt voor het uitgavenkader blijft vervolgens in beginsel gedurende de dan lopende kabinetsperiode ongewijzigd. Bij voortzetting van deze systematiek zullen ook eventueel in een nieuwe kabinetsperiode vrijvallende begrotingsmiddelen toegevoegd worden aan de begrotingsreserve.
Het herijken van het uitgavenkader door een nieuw kabinet is een regulier proces. De uitwerking doet op geen enkele manier afbreuk aan de doelstelling van de begrotingsreserve: het beschikbaar houden van de middelen voor het oorspronkelijke doel. De Minister van Economische Zaken heeft hierover met uw Kamer tijdens het Algemeen Overleg Energie van 2 juli 2015 (Kamerstuk 31 239, nr. 205) gesproken. In reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer hebben de Minister van Economische Zaken en ik aangegeven in het vervolg aanvullende afspraken over begrotingsreserves openbaar te maken.

6.
Waarom is het aantal begrotingsreserves bij het Rijk in de afgelopen jaren zo sterk toegenomen: van 11 in 2009 naar 23 in 2014?
20.
Wat is de oorzaak van een stijgend aantal risicoregelingen in de begrotingsreserves maar een vrijwel stabiele omvang in euro's?
33.
Waarom neemt het belang van het aanhouden van reserves toe?
41.
Wat is de reden dat vooral het Ministerie van Economische Zaken veel gebruikt maakt van begrotingsreserves?

Antwoord
Het aangescherpte risicoregelingenbeleid van het kabinet, eind 2013 gestart met steun van de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer, heeft directe gevolgen gehad voor de inzet van het instrument risicovoorzieningen. Een van de uitgangspunten van dit beleid is dat iedere risicoregeling een kostendekkende premie kent. De premie-ontvangsten worden in een risicovoorziening gezet en gebruikt voor de dekking van (toekomstige) schades. De ontvangen premies kunnen in een risicovoorziening apart gezet en gereserveerd worden voor schades in de toekomst, waarvan nu niet duidelijk is of en wanneer die precies zullen optreden. Bij nieuwe risicoregelingen komt expliciet aan de orde of een risicovoorziening moet worden opgericht. Bij veel regelingen acht het kabinet een voorziening een nuttige aanvulling op de regeling. Dat verklaart de stijging van het aantal begrotingsreserves c.q. risicovoorzieningen. Vooral het Ministerie van Economische Zaken maakt veel gebruik van het garantie-instrument en heeft daarom ook veel begrotingsreserves die horen bij de risicoregelingen. Bij nieuwe risicoregelingen wordt een voorziening opgericht, maar duurt het enkele jaren voordat substantiële bedragen zijn opgebouwd. Dat verklaart de nu nog vrijwel stabiele omvang, die in de komende jaren wel kan stijgen.

7.
Wanneer wordt gekozen voor een begrotingsreserve? Wat zijn de criteria voor het instellen van een begrotingsreserves?

Antwoord
Een begrotingsreserve is een geoormerkte meerjarige budgettaire voorziening die door een ministerie op een afzonderlijke rekening-courant bij het Ministerie van Financiën wordt aangehouden. Geoormerkt houdt in dat de reserve voor een bepaald doel wordt aangehouden. Het gaat om een interne budgettaire voorziening of reserve binnen de Rijksbegroting; niet om een reserve die een derde partij op een rekening-courant bij het Ministerie van Financiën aanhoudt. Voor het instellen van een meerjarige begrotingsreserve gelden de volgende beleidsmatige criteria:
1) Er is onzekerheid over het te belasten begrotingsjaar en/of er is sprake van sterk fluctuerende uitgaven over de jaargrens heen.
2) De budgettaire beheersbaarheid (EMU-saldobelasting) moet naar het oordeel van de Minister van Financiën gewaarborgd blijven.
3) Geen algemene (ongespecificeerde) reservevorming: elke begrotingsreserve dient in beginsel aan één begrotingsartikel te worden gekoppeld en voor een bepaald doel te zijn bestemd.
4) Er dient sprake te zijn van volledige ministeriële verantwoordelijkheid voor de aanwending van de begrotingsreserve.

De voorwaarden voor en budgettaire gevolgen van het gebruik – dat wil zeggen het toevoegen en het onttrekken van middelen aan de reserve en – zijn de volgende:

1) Het budgetrecht van de Staten-Generaal dient volledig gerespecteerd te worden. Dat gebeurt door de toevoegingen en de onttrekkingen aan een begrotingsreserve via de begroting te laten lopen.
2) De Minister van Financiën kan bij de instelling van een begrotingsreserve afromingsvoorwaarden stellen, bijvoorbeeld de voorwaarde dat een reserve vrij zal vallen ten gunste van het generale budgettaire beeld als deze niet binnen een bepaalde periode wordt besteed, of vrij zal vallen bij een bepaalde omvang.
3) Er wordt over een begrotingsreserve in beginsel geen rente vergoed.

8.
Zijn risicovoorzieningen juridisch verplicht?

Antwoord
Een risicovoorziening is altijd gekoppeld aan een risicoregeling. Een risicoregeling is een regeling die betrekking heeft op het verlenen van garanties, achterborgstellingen en leningen, met uitzondering van leningen in het kader van schatkistbankieren. Garanties en achterborgstellingen zijn voorwaardelijke verplichtingen en daarmee juridisch verplicht; er moet betaald worden als in de loop van de tijd de voorwaarde wordt vervuld. Het bedrag dat in de risicovoorziening budgettair is gereserveerd is dan beschikbaar om aan de betalingsverplichting jegens de derde partij te voldoen.

Bij leningen ligt dat anders. De juridische verplichting tot het verstrekken van een lening (de aangegane overeenkomst) zal normaliter direct gevolgd worden door de uitbetaling. Daarmee is de juridische verplichting voldaan. Het bedrag in de risicovoorziening, gevuld door de premieontvangsten, is niet juridisch verplicht. Het bedrag is dan bedoeld als budgettaire voorziening voor het geval de andere partij haar rente- en/of aflossingsverplichtingen niet nakomt. In dat geval derft het Rijk inkomsten (niet-belastingontvangsten). Die derving belast het uitgavenkader en de risicovoorziening wordt dan aangewend om de gevolgen van die kaderbelasting zonder aanvullende budgettaire maatregelen te kunnen opvangen.

9.
Bij het debat over de Voorjaarsnota 2015 was er discussie over de onttrekking van 398 miljoen euro en kasschuif bij de begrotingsreserve duurzame energie, waarbij gevraagd werd om inzichtelijk te maken welk deel van deze 398 miljoen euro die onttrokken wordt juridisch verplicht is en in hoeverre deze 398 miljoen euro voortkomt uit rijksmiddelen in het kader van de SDE en MEP regeling en in hoeverre uit opbrengsten uit de ODE. Bent u bereid om dit alsnog inzichtelijk te maken?
11.
Welk deel van de begrotingsreserve duurzame energie is juridisch verplicht?
12.
Kunt u aangeven welk deel van de onttrokken 398 miljoen euro uit de begrotingsreserve die in 2021–2026 wordt teruggestort naar verwachting juridisch verplicht is in de periode 2021–2026?

Antwoord
De reserve wordt gevuld met de kasmiddelen die in enig jaar niet zijn uitgegeven met name als gevolg van vertraging, uitval van projecten of tegenvallende productie. Om verschillende redenen kan niet eenduidig worden bepaald welk deel van de middelen juridisch verplicht is op het moment dat ze aan de begrotingsreserve worden toegevoegd. Zo heeft een deel van die middelen betrekking op verplichtingen die nog moeten worden aangegaan, bijvoorbeeld als gevolg van opgetreden vertraging bij

het afgegeven van beschikkingen of beschikkingen voor vervangende projecten voor inmiddels uitgevallen projecten. Het tempo waarin deze verplichtingen uiteindelijk zullen worden aangegaan is niet of nauwelijks te bepalen, maar dat zal zo goed als zeker het geval zijn vóór 2021. Dit betekent dat de € 398 mln in zijn geheel verplicht is in de periode 2021–2026.

10.
Kunt u specifiek aangeven waaraan de 398 miljoen euro die wordt onttrokken aan de begrotingsreserve duurzame energie wordt besteed?
13.
Kunt u garanderen dat de onttrekking van 398 miljoen euro van de begrotingsreserve duurzame energie terugkomt in de periode 2021–2026?
27.
Wanneer de begrotingsreserve duurzame energie wordt leeggeboekt bij een kabinetswisseling en indien er geen nieuwe begrotingsreserve voor duurzame energie door het nieuwe kabinet wordt ingesteld, komt de 398 miljoen euro die onlangs aan de begrotingsreserve was onttrokken na 2020 dan nog steeds automatisch ten goede aan duurzame energie, of moet dat dan eerst expliciet door een nieuw kabinet geregeld worden

Antwoord
Zoals aangegeven in de 1e suppletoire begroting 2015 van het Ministerie van Economische Zaken (Kamerstuk 34 210 XIII; pagina 17–18) is de tijdelijke onttrekking gebruikt als dekking voor de uitgavenverhogingen in de EZ-begroting, waaronder de extra uitgaven voor de Overheidsdienst Groningen en de daarmee samenhangende intensivering voor het Staatstoezicht op de Mijnen en de energiedirecties van EZ en voor het opvangen van tegenvallers in het generale beeld van de Rijksbegroting. Tijdens de behandeling van de Voorjaarsnota in uw Kamer en in het antwoord op vragen van de vaste commissie voor Economische Zaken (Kamerstuk 34 210 XIII, nr. 4) heeft de Minister van Economische Zaken de tijdelijke onttrekking van 398 miljoen euro in de periode 2015–2020, waaraan de Algemene Rekenkamer refereert, uitgebreid toegelicht. Daarbij is aangegeven dat er adequate dekking op de begroting van EZ is voor het terugstorten van eenzelfde bedrag in de begrotingsreserve, te weten het in de periode 2021–2026 voor 66 miljoen euro per jaar laten vrijvallen van het ETS-budget. Per saldo is er voor het totaal van de periode 2015–2026 geen sprake van het onttrekken van middelen aan de begrotingsreserve duurzame energieproductie voor andere bestemmingen dan duurzame energie. Daarmee wordt recht gedaan aan het uitgangspunt van het kabinet dat beschikbare middelen voor de stimulering van duurzame energie ook daadwerkelijk ten goede komen aan de stimulering van duurzame energie. Indien een nieuw kabinet besluit de begrotingsreserve voor duurzame energie op te heffen, dan worden deze middelen rechtstreeks aan de uitgaven in begroting en meerjarenramingen voor duurzame energie toegevoegd.

11.
Welk deel van de begrotingsreserve duurzame energie is juridisch verplicht?

Antwoord
Zie beantwoording van vraag 9.

12.
Kunt u aangeven welk deel van de onttrokken 398 miljoen euro uit de begrotingsreserve die in 2021–2026 wordt teruggestort naar verwachting juridisch verplicht is in de periode 2021–2026?

Antwoord
Zie beantwoording van vraag 9.

13.
Kunt u garanderen dat de onttrekking van 398 miljoen euro van de begrotingsreserve duurzame energie terugkomt in de periode 2021–2026?

Antwoord
Zie beantwoording van vraag 10.

14.
Wanneer wordt gekozen voor een begrotingsfonds? Wat zijn de criteria voor het instellen van een begrotingsfonds?

Antwoord
Voor het instellen van fondsen, waaronder begrotingsfondsen, geldt een *nee, tenzij-beleid*. Mocht besloten worden toch een fonds op te richten, dan schrijft de Comptabiliteitswet 2001 (artikel 9) voor dat dat bij wet moet geschieden. Die wet moet de aard van de uitgaven en ontvangsten van het fonds bepalen, moet regelen wat er met het jaarlijkse saldo gebeurt en moet bepalen welke Minister het beheer voert. Er is geen sprake van een vastliggend lijstje criteria waaraan getoetst wordt. In praktijk worden beleidsmatig vaak de volgende vragen bij de afweging betrokken:
1) gaat het om tijdelijke of langdurige fondsvorming?;
2) gaat het om budgettair substantiële bedragen?;
3) dragen derde partijen bij in de middelen?;
4) zijn er andere instrumenten waarmee hetzelfde doel (meerjarige budgettaire zekerheid voor een specifiek beleidsterrein) kan worden bereikt?;
5) is de administratief-juridische belasting van het instellen begrotingsfonds een bezwaar?

15.
Kunt u inzicht geven hoe bij het opmaken van de balans bij een kabinetswissel rekening gehouden wordt met begrotingsreserves en niet-verplichte middelen daarin en heffingen met een bepaald doel zoals de ODE?

Antwoord
Zie beantwoording van vraag 5

16.
Welke garanties kunt u geven dat niet-verplichte middelen in een begrotingsreserve na het leegboeken bij een kabinetswissel worden besteed aan het doel van de begrotingsreserve of terug in dezelfde begrotingsreserve worden geplaatst?

Antwoord
Een van de voorwaarden bij een begrotingsreserve kan een afromingsvoorwaarde zijn (zie de beantwoording van vraag 7). Of die voorwaarde gesteld wordt, kan per beleidsterrein verschillen en hangt af van het geheel van begrotingsafspraken die voor dat terrein worden gemaakt. Het is dus geen wet van meden en perzen dat een begrotingsreserve altijd beschikbaar blijft voor het doel waarvoor die in eerste instantie is ingesteld. Afroming kan ook ten gunste van het generieke beeld plaatsvinden.

17.
Hoe wordt door u gegarandeerd dat de opbrengsten uit de ODE gebruikt worden voor investeringen in de duurzame energie?
30.
Wat zijn de doelstellingen van de begrotingsreserve duurzame energieproductie en op welke manier wordt getoetst of de aanwending van de reserve in overeenstemming is met de doelstellingen?

Antwoord
Met de begrotingsreserve duurzame energie zorgt het kabinet ervoor dat beschikbare middelen voor de stimulering van duurzame energie, waaronder de opbrengsten uit de ODE, ook daadwerkelijk voor dit doel beschikbaar zijn, ook in het geval dat de uit te keren subsidie in een bepaald jaar lager uitvalt dan de beschikbare kasmiddelen. Dit was de afgelopen jaren met name het gevolg van vertraging, uitval van projecten of tegenvallende productie. De subsidie die het Rijk middels de SDE+-regeling en haar voorgangers (MEP en SDE) beschikbaar stelt, wordt immers alleen uitgekeerd voor duurzame energie die daadwerkelijk geproduceerd is. Kasmiddelen die ten opzichte van de bij het aantreden van het kabinet vastgestelde raming niet uitgekeerd kunnen worden omdat er minder duurzame energie is geproduceerd, worden toegevoegd aan de begrotingsreserve duurzame energie en blijven op deze manier beschikbaar voor subsidiëring van duurzame energieproductie. Dat kan ofwel voor dezelfde projecten zijn maar dan later dan gepland worden uitgekeerd, ofwel voor vervangende projecten.

18.
Waarom is er geen actueel overzicht beschikbaar van fondsen buiten de rijksbegroting, die door zelfstandige rechtspersonen worden beheerd? Wanneer kan dit wel weer beschikbaar zijn?

Antwoord
Zie beantwoording van vraag 4

19.
Waarom krijgt het parlement over kasschuiven, eindejaarsmarges en fondsen buiten de rijksbegroting aanzienlijk minder informatie dan over begrotingsfondsen en begrotingsreserves? Hoe kan dit verbeterd worden?

Antwoord
Kasschuiven en eindejaarsmarges leiden altijd tot een begrotingswijziging in de betrokken jaren en worden dus door het parlement bij de (suppletoire) begrotingswet geautoriseerd. Afhankelijk van de relatieve omvang van de daarbij betrokken budgetten wordt daarover in de toelichting bij de voorstellen van die begrotingswetten informatie verstrekt. Dat geldt ook voor fondsen buiten de begroting. Dergelijke fondsen worden in beginsel al lang niet meer toegepast. Als daar in een bijzondere situatie wel toe wordt overgegaan, wordt het parlement daar altijd bij betrokken; veelal zowel via een aparte brief als in elk geval via de begrotingswet, waarbij een bedrag bij een fonds in beheer wordt gegeven (bijvoorbeeld een stichting).

20.
Wat is de oorzaak van een stijgend aantal risicoregelingen in de begrotingsreserves maar een vrijwel stabiele omvang in euro's?

Antwoord
Zie beantwoording van vraag 6

21.
Is het gebruikelijk dat begrotingsreserves bij een kabinetswisseling worden leeggeboekt?

Antwoord
Zie beantwoording van vraag 5

22.
Kunt u een overzicht geven van alle huidige begrotingsreserves en daarbij aangeven of ze wel of niet bij een kabinetswisseling worden leeggeboekt?

Antwoord
Alleen inzake de SDE-begrotingsreserve zijn afspraken gemaakt over de omgang bij een kabinetswissel. Bij alle andere begrotingsreserves en risicovoorzieningen zijn dit soort afspraken niet gemaakt.

Overzicht begrotingsreserves (ultimo 2015)

Risicovoorziening – garantieregeling	
Begrotingsreserve NHG	BZK
Begrotingsreserve Woningcorporaties	BZK
Museaal Aankoopfonds Ministerie OCW	OCW
Exportkredietverzekering	FIN
Begrotingsreserve Exportkrediet verz.	FIN
Begrotingsreserve DGGF	BuZa
Reserveringsfaciliteit	BuZa
Begrotingsreserve DRIVE	BHOS
Begrotingsreserves O&S Landbouw & Visserij	EZ
Begrotingreserve Borgstellingfonds	EZ
Begrotingsreserve BMKB	EZ
Begrotingsreserve duurzaamheid	EZ
Begrotingsreserve groeifaciliteit	EZ
Begrotingsreserve garantie mkb-faciliteiten	EZ
Reserve scheepsbouwgarantie	EZ
Reserve garantieregeling Geothermie	EZ
Reserve garantie Ondernemersfinanciering	EZ
Overige reserves	
Begrotingsreserve apurement/rechtzaken	EZ
Begrotingsreserve duurzame energie	EZ
Begrotingsreserve ECN verstrekte lening	EZ
Fonds opkomende markten (FOM)	BuZa
Garantstelling onderwijsinstellingen	OCW
Begrotingsreserve garantie Tennet	FIN
Begrotingsreserve Asiel	VenJ

23.
Wanneer heeft u de Kamer voor het eerst geïnformeerd over het feit dat de begrotingsreserve duurzame energie bij een kabinetswisseling wordt leeggeboekt?

Antwoord
Zie beantwoording van vraag 5

24.
Wat gebeurt er bij een kabinetswisseling met de middelen in de begrotingsreserve duurzame energie indien er niet expliciet een keuze wordt gemaakt om de middelen opnieuw in een begrotingsreserve onder te brengen?

Antwoord
Zie beantwoording van vraag 5

25.
Waarom heeft u ervoor gekozen om de begrotingsreserve duurzame energie bij een kabinetswisseling leeg te boeken?

Antwoord
Zie beantwoording van vraag 5

26.
Hoeveel procent van de begrotingsreserve duurzame energie bestaat uit geld dat is opgehaald via een opslag op de energierekening voor duurzame energie, en worden deze middelen ook leeggeboekt bij een kabinetswisseling?

Antwoord
Uw Kamer wordt middels het jaarverslag van het Ministerie van Economische Zaken geïnformeerd over de stortingen die vanuit respectievelijk de MEP, SDE en SDE+ in de begrotingsreserve duurzame energie worden gedaan. In 2014 is bijvoorbeeld 369 miljoen euro in de begrotingsreserve gestort waarvan 134 miljoen vanuit de SDE+ (afkomstig uit de opslag duurzame energie). Op 9 december 2015 is uw Kamer bij de aankondiging van de SDE+ regeling 2016 geïnformeerd over de voorziene stand van de reserve ultimo 2015: circa 1,1 miljard euro (Kamerstuk 31 239, nr. 208). Hiervan is naar verwachting circa 35 procent afkomstig van de SDE+. Ook deze middelen worden bij een kabinetswisseling betrokken bij de herijking van de raming voor duurzame energie.

27.
Wanneer de begrotingsreserve duurzame energie wordt leeggeboekt bij een kabinetswisseling en indien er geen nieuwe begrotingsreserve voor duurzame energie door het nieuwe kabinet wordt ingesteld, komt de 398 miljoen euro die onlangs aan de begrotingsreserve was onttrokken na 2020 dan nog steeds automatisch ten goede aan duurzame energie, of moet dat dan eerst expliciet door een nieuw kabinet geregeld worden?

Antwoord
Zie beantwoording van vraag 10.

28.
Blijven de middelen in de begrotingsreserve duurzame energie bij een kabinetswisseling automatisch geoormerkt voor duurzame energie of moet daar door een nieuw kabinet dan eerst expliciet een keuze voor gemaakt worden?

Antwoord
Zie beantwoording van vraag 5

29.
Op welke manier wordt het voor de Kamer bij een kabinetswisseling inzichtelijk gemaakt wat er met het geld in de begrotingsreserve duurzame energie is gebeurd?

Antwoord
Zie beantwoording van vraag 5

30.
Wat zijn de doelstellingen van de begrotingsreserve duurzame energieproductie en op welke manier wordt getoetst of de aanwending van de reserve in overeenstemming is met de doelstellingen?

Antwoord
Zie beantwoording van vraag 17

31.
Wanneer is de beoogde Rekenkamer-Financiën werkgroep over een baten-lasten stelsel naar verwachting klaar en in staat te rapporteren?

Antwoord
De beoogde werkgroep van de Algemene Rekenkamer en het Ministerie van Financiën zal naar verwachting begin 2017 in staat zijn te rapporteren over zijn bevindingen.

32.
Kan de Minister nu al een overzicht geven van de eventueel aanvullende c.q. niet-openbare afspraken over begrotingsreserves?

Antwoord
In eerdere instellingsbrieven voor begrotingsreserves zijn algemene operationele werkafspraken gemaakt. Zo wordt er afgesproken hoe er budgettair wordt omgegaan met een eventueel saldo van de reserve als de begrotingsreserve wordt beëindigd. Een voorbeeld is de begrotingsreserve ECN verstrekte lening. Hierbij is afgesproken dat indien de begrotingsreserve niet meer nodig is vanwege het aflossen van de lening, de reserve teruggaat naar de begroting van EZ. Verder kan er een maximum voor het plafond van de begrotingsreserve worden afgesproken. Dit maximum is bijvoorbeeld 75 miljoen euro bij de begrotingsreserve BMKB. Daarnaast worden er ook afspraken gemaakt met betrekking tot de looptijd of evaluatiebepalingen. De looptijd van de begrotingsreserve garantie Tennet is bijvoorbeeld 10 jaar en er is bij de begrotingsreserve BMKB afgesproken de reserve na 5 jaar te evalueren. Ook worden afspraken gemaakt over de gronden waarop een onttrekking uit de begrotingsreserve kan worden gedaan. Zo is er bij de begrotingsreserve BMKB afgesproken dat de Minister van Financiën toestemming moet verlenen voor onttrekking.
In aansluiting op de bestaande bepalingen in de Comptabiliteitswet 2001 over de informatievoorziening met betrekking tot begrotingsreserves (artikel 5, lid 5, en artikel 54, lid 4) zal het model van de Saldibalans in de Rijksbegrotingsvoorschriften worden aangevuld met relevante aanvullende kwalitatieve informatie. Eventueel kan hiervoor worden verwezen naar de begroting of een suppletoire begroting als die informatie daarbij al is verstrekt.
Deze aanvullende informatie zal in de Rijksbegrotingsvoorschiften ook meer expliciet worden voorgeschreven voor de ontwerpbegroting en de suppletoire begrotingen.
Zo krijgt de Staten-Generaal zowel via de begroting als via het jaarverslag jaarlijks informatie over de belangrijkste afspraken die zijn gemaakt over de instelling van een begrotingsreserve, waaronder risicovoorzieningen. Voor nieuwe risicoregelingen geldt vanaf 2014 de afspraak dat het toetsingskader risicoregelingen, met daarin informatie over de instelling van een risicovoorziening, ter informatie aan de Tweede Kamer zal worden voorgelegd. Op die wijze wordt de Tweede Kamer dus ook bij de vormgeving van een nieuwe risicoregeling, inclusief de bijbehorende risicovoorziening, betrokken.

33.
Waarom neemt het belang van het aanhouden van reserves toe?

Antwoord
Zie beantwoording van vraag 6

34.
Hoe draagt een baten-lastenboekhouding bij aan een beter zicht op de begrotingsreserves door de Tweede Kamer? In hoeverre zijn er in een baten-lastenboekhouding ook gewoon reserves mogelijk c.q. nodig? Hoe verschilt dit van (begrotings-)reserves bij een verplichtingen-kasboekhouding?

Antwoord
De vorming van (begrotings)reserves bij het Rijk is aan regels onderworpen en vereist toestemming van de Minister van Financiën. Deze regels kunnen onafhankelijk van het gekozen verslaggevingsstelsel worden gesteld. Ook binnen een baten-lastenboekhouding is de oprichting van reserves in principe mogelijk en vormt het onderdeel van de resultaatbestemming. Beter zicht op begrotingsreserves volgt dus niet uit het gehanteerde verslaggevingsstelsel, maar uit de kwaliteit van de toelichting op de post (begrotings)reserves.
Artikel 23 van de Regeling Agentschappen beperkt de vorming van eigen vermogen bij agentschappen tot één toegestane reserve, te weten een exploitatiereserve. Deze is begrensd op maximaal 5% van de gemiddelde jaaromzet. Andere vormen van reserves bij agentschappen zijn technisch mogelijk, maar alleen toegestaan na de expliciete toestemming van de Minister van Financiën. Deze reserves worden alsdan voorzien van een toelichting bij de stand en het verloop, en eventuele dotaties of onttrekkingen worden geëxpliceerd in de agentschapsparagraaf van de jaarverantwoordingsdocumenten.

35.
Wat zijn de kosten van een rijksbrede toevoeging van een baten-lastenboekhouding aan een strakke verplichtingen-kasboekhouding? In hoeverre wordt het aspect van kosten meegenomen in het werk van de aangekondigde werkgroep?

Antwoord
Een actuele raming van de kosten van een rijksbrede baten-lastenboekhouding is niet beschikbaar. In antwoord op motie Mastwijk zijn in 2010 de kosten van een rijksbrede invoering van een integrale baten-lastenboekhouding geraamd op € 129 tot 261 miljoen incidenteel en € 13 tot 28 miljoen per jaar structureel (Kamerstuk 31 865, nr. 24). De aangekondigde werkgroep zal het aspect van kosten van een rijksbrede (toevoeging van een) baten-lastenboekhouding meenemen bij het onderzoek.

36.
Wat is het tijdpad van de werkgroep? Wanneer kunnen de uitkomsten en dus de voor- en nadelen worden gecommuniceerd aan de Tweede Kamer?
42.
Kan de Minister de verdere gang van zaken rond de werkgroep schetsen? Blijft de Tweede Kamer nog op enige wijze betrokken?

Antwoord
De werkgroep van de Algemene Rekenkamer en het Ministerie van Financiën wordt momenteel gevormd. Start van de werkgroep is rond de zomer voorzien. Naar verwachting zal het zwaartepunt van de activiteiten van de werkgroep in het najaar liggen. De werkgroep zal naar verwachting

begin 2017 in staat zijn te rapporteren. Het kabinet zal het rapport van de werkgroep en het standpunt dat het daarover inneemt, aan de Tweede Kamer zenden. Daarnaast wordt door de werkgroep bezien op welke wijze de Tweede Kamer kan worden betrokken rekening houdend met de ministeriële verantwoordelijkheid en de controlerende taak van de Tweede Kamer.

37.
Hoe moet het werk van de werkgroep gezien worden in relatie met de nieuwe Comptabiliteitswet 2016? En hoe moet het werk van de werkgroep gezien worden tot de eerdere discussie over het baten-lastenstelsel en het verplichtingen-kasstelsel bij de hoofdlijnennotitie voor de nieuwe Comptabiliteitswet en het standpunt van de Minister van Financiën daarover?

Antwoord
De werkgroep zal zich uiteraard mede baseren op eerdere stukken en standpunten, waaronder de hoofdlijnennotitie voor de nieuwe Comptabiliteitswet. Zodra de bevindingen en conclusies van de werkgroep bekend zijn, zal het kabinet daarover een standpunt innemen.

38.
Om welke internationale ontwikkelingen gaat het, die de Minister benoemt in zijn reactie?

Antwoord
De toevoeging «rekening houden met internationale ontwikkelingen» is gekozen om de studie waar nodig te kunnen verrijken met relevante internationale ervaringen op het terrein van de overheidsboekhoudingen.

39.
Waarom zou moeten worden gekozen voor een rijksbrede toevoeging en niet voor een beperkte toevoeging daar bijvoorbeeld daar waar juist veel investeringen worden gedaan die over meerdere jaren lopen?

Antwoord
De Algemene Rekenkamer geeft de Minister van Financiën in overweging te onderzoeken of een rijksbrede toevoeging van een baten-lastenboekhouding aan een verplichtingen-kasboekhouding wellicht een optie is. De eerdergenoemde werkgroep zal zich over deze aanbeveling buigen.

40.
Zijn er specifieke voorwaarden voor het toekennen van een onbeperkte eindejaarsmarge?

Antwoord
Het kabinet hanteert standaard een eindejaarsmarge van maximaal 1 procent van de gecorrigeerde bruto-uitgaven om ondoelmatigheidprikkels te voorkomen. Dat heeft het kabinet ook vastgelegd in zijn begrotingsregels. Afwijken van deze regel is een politieke afweging.

41.
Wat is de reden dat vooral het Ministerie van Economische Zaken veel gebruikt maakt van begrotingsreserves?

Antwoord
Zie beantwoording van vraag 6

42.
Kan de Minister de verdere gang van zaken rond de werkgroep schetsen? Blijft de Tweede Kamer nog op enige wijze betrokken?

Antwoord
Zie beantwoording van vraag 36

43.
Welke risicoregelingen hebben nog geen risicovoorziening?

Antwoord
Onderstaand overzicht bevat regelingen zonder risicovoorzieningen, zoals de garanties ten aanzien van het Internationaal Monetair Fonds (IMF), de Wereldbank en de Europese regelingen. In de meeste gevallen zijn het internationale risicovoorzieningen of voorzieningen die al bestonden voordat het kabinetsbeleid rondom risicovoorzieningen is aangescherpt.

Naam regeling	**Departement**
Garanties Regionale ontwikkelingsbanken	BHOS
Garanties Internationale samenwerking Raad van Europa – OPCW – NIO	BHOS
Overeenkomst humanitaire en vredesoperaties	DEF
Regeling nieuwe agrarische schadeverzekering	EZ
Garantstelling Landbouwondernemingen werkkapitaal (GLOW)	EZ
Garantie voor natuurgebieden en landschappen	EZ
Aldel / ETS Compensatie	EZ
Wereldbank	FIN
WAKO (kernongevallen)	FIN
Terrorismeschades (NHT)	FIN
Regeling Investeringen	FIN
MIGA – herverzekeren	FIN
Kredieten EU-betalingsbalanssteun aan lidstaten	FIN
Garantie Stichting Waarborgfonds Motorverkeer	FIN
Garantie SNS / Propertize	FIN
Garantie en vrijwaring inzake verkoop van deelnemingen	FIN
ESM	FIN
EIB – kredietverlening i.k.v. overeenk. Lomé/Cotonou / in ACP en OCT	FIN
EFSM	FIN
EFSF	FIN
EBRD	FIN
DNB winstafdracht, kapitaal IMP en BIS	FIN
Deelneming ABN AMRO	FIN
AIIB	FIN
Regeling bijzondere financiering (Bodemsanering)	I&M
NIO / EIB	Kon
Europese Unie afspraken 9de en 10de EOF	Kon
Bouwleningen academische ziekenhuizen	OCW
Achterborgovereenkomst NRF	OCW
Fractiekosten	S-G
Startende ondernemers	SZW
Garantiestelling Faillissementscuratoren dienst JUSTIS	V&J
Voorzieningen tbv gezondheidszorg instellingen	VWS
Go Cure	VWS
Hypotheekgaranties	W&R